

高崎経済大学地域政策学会・平成12年度第1回学術文化講演会  
特集(講演)

## 分権の意味、自治の法理

東京都立大学法学部学部長  
磯 部 力

### Meanings of Decentralization and Principles of Local Autonomy

Dean, Faculty of Law Tokyo Metropolitan University  
Tutomu ISOBE

司会：

それでは、只今から平成12年度第1回地域政策学会学術文化後援会を開催いたします。

本日は、雨の中多数ご出席下さいましてありがとうございます。

特に高崎市役所はじめ自治体の方々もご出席いただきまして本当にありがとうございます。本日の司会を務めさせていただきます、地域政策学会副会長の和泉と申します。どうぞよろしくお願い致します。

ご講演に先立ちまして地域政策学会として一言ご挨拶をさせていただきます。

本日は、御案内のように東京都立大学教授で法学部長でもいらっしゃいます磯部力先生に「分権の意味、自治の法理」と題してご講演をお願い致しますが、磯部先生にはご多忙中の所ご無理をお願い致しまして大変申しわけございません。また遠い所わざわざお越しいただきまして本当に改めて御礼申し上げたいと存じます。

さて、ご存じのように今日地方分権については、国はもちろん地方自治体にとっても大きな問題になっております。自治体のあり方やあるいは、地域のあり方等については、今だ模索の状態にあるのではないかと思います。磯部先生は、この方面のご研究の第一人者でいらっしゃいます。ですから本日ご出席いただいている各自治体の方々を始め地域政策学部の学生諸君こういうご専門の先生のお話を直に伺える機会というのはなかなかありませんので、本日は大変有意義なお話が伺えるものと思います。どうぞ一言の聞きもらさないよう、そういう心構えでどうぞ聞いて下さい。最後に今後とも高崎経済大学の地域政策学会に対しましてご理解とご協力をよろしくお願ひしたいと存

じます。はなはだ簡単ではございますがご講演に先立ちまして一言ご挨拶をさせて頂きました。  
続きまして磯部先生のご功績なりお人柄なりを西野先生の方からご紹介をさせて頂きます。  
西野先生よろしくお願い致します。

西野：

地域政策学部教授の西野です。今日磯部力先生に遠い所、また雨降るの中来て頂きましてありがとうございます。日頃みんなは、僕等の講義を何回も聞きますけど磯部先生の話は今日一回ですからひとつしっかり聞いてほしいなと思います。では、磯部先生のご紹介を簡単にさせて頂こうと思います。

先程も和泉先生からありましたように磯部先生は、東京都立大学法学部の教授で学部長であられることであります。1944年に神戸市でお生まれになられました。専門は、行政法、1977年から法学部長をお勤めございまして、大変毎日激務のようでございます。今日もまたこの講演が終わった後、東京にお戻りになられまして仕事があるということです。僕は、今日これ終わったら家帰って寝るんですけど磯部先生は、まだこれからお仕事があるんですね、えらい違いでありますけれどもお忙しいということであります。で、国の仕事もたくさん磯部先生は、やっていただいております。で、地方制度調査会の委員、あるいは、地方分権推進委員会の参与ということで、本当に今日お話ししていただく「分権の意味、自治の法理」という直接この部分で、21世紀の日本をどうしていくのか地域をどうしていくのかという議論をしていただけるということでございます。今日磯部先生に、ここへ来て頂くきっかけになりましたのは、今年の5月に公立大学協会というのがありまして、その50年誌を私が執筆委員にあたっておりまして執筆いたしました。それに平行しながら公立大学のありかたを検討するいわゆる専門委員会が公立協会に中にございました。私もそこにオブザーバーとして出るということで出ておりまして、そこで磯部先生がいわゆる取りまとめをすべてやってこられて21世紀における公立大学は、どうあるべきか、その所を磯部先生に熱心にご論議を頂き、私もその末席に加えていただいて磯部先生のご見識とそれに大変感銘を受けた一人でございます。そういう意味でみなさんに磯部先生が日頃お考えになっているところをじっくり聞いていただきたいと思います。ひとつ一回きりしか聞けませんから、しっかりと勉強していただきたいと思います。私の方は、以上です。では、磯部先生ひとつどうぞよろしくお願い致します。

磯部：

過分なご紹介を頂きましてありがとうございます。学生さんも、西野先生のように、そうしっかり聞けと言われても困っちゃいますよね、まあそれほどたいした話をするわけではありませんから、ひとつでもふたつでも何か頭に残ることがあればよしということで気楽に聞いて下さい。

<地域から出発する学問>

今ご紹介頂いた通り、私も都立大学という公立大学に勤める人間でありますので、この高崎経済

大学に対しては、兄弟分のような気持ちがありまして、お招きをいただいたので喜んで参った次第です。特に地域政策学部という日本でも珍しい新しい学部で、その学生さん達がどんな顔をしてどんな雰囲気勉強してらっしゃるのか、ぜひ実際に見てみたいと思った次第です。実はその辺の所は、今日の私の話にも深く関わっているわけです。

つまり、日本の大学および日本の学問というものは、明治維新以来、主としてドイツ、フランス、イギリス、アメリカなど欧米先進諸国の学者が、それぞれの地域に根ざしつつそれぞれに作りあげた学問を、その成果だけ輸入してきたものといっているわけですね。そういう近代的な学問の有用性に気がついた日本の明治政府が、いろんな学者をどんどん留学させまして、「横のものを縦にする」と俗に言われますが、ヨーロッパ語で書かれた本をよく読んで理解して、これは確かによく理解したのだと思いますけど、それを日本に持って帰ってきて、東京大学を始めとする帝国大学を拠点に、そういう翻訳作業を通じて、近代的な学問とはこういうものであるということを一先懸命紹介してきた。それがだいたい100年位続いたわけですね。そしてそれは立派にそれなりの役割を果たして、今日我々が学んでいるいろいろの学問のベースとなってきているわけですが、しかし、そういうやり方だけですむ時代というものは、おそらくもう確実に終わりかけているし、もうほとんど終わってしまったと言ってもいいでしょう。もちろん学問分野によっていろんな差はありますが、大事なことは、これからの本当の学問としての社会科学は、我々自身が自分達の地域に根ざしつつ、これまでなかなかきちんとして理論化できなかったような事象を、しっかりとした学問として理論化する様々な努力を積み重ねて、自前で作っていくしかないのだらうと思います。諸外国の例を参考にするのは、もちろん必要なことですが、そういう比較をするためにも、まずは自分たちのことをよく知っておく必要があるわけです。そういう本質的意味における学問の方法論というものが、まさにいま形成途上にあるのだらうと思います。

そういう意味において、まず自分たちの住んでいる地域に目を向けて、そこからきちんとして学問をやろうという地域政策学部という存在には大きな期待があります。われわれ都立大学の方でも、世界でも有数の大都市である東京という地域に根ざした学問体系を作っていくのではないかとということで、「都市学」という総合的な学問分野の確立のために、いろんな努力を始めているところです。まだなかなかうまくいきませんが、しかしこれは前向きな話ですから、基本的には非常に楽しい話ですね。そういうことで私としては、やや一方的かもしれませんが、この高崎経済大学の地域政策学部の先生方や学生さん達の営みに大いに共感を持っているし、一緒にやっていける仲間のように思っている次第です。

<三つの前置き>

以上は一応ご挨拶なので、ここから先は限られた時間の中で、ひとつのメッセージとしてお話を申し上げたいと思っておりますが、あらかじめちょっとお断りしておきたいことが三つほどあります。

ひとつは、まず私の専門は、今ご紹介頂きましたけれども、法律学のうちでも行政法という学問分

野であるということです。つまり国や自治体などのありとあらゆる行政と法の関わりについて勉強する学問です。ところでこの地域政策学部のカリキュラムを拝見すると、いわゆる法学部とは違いますから、みなさんも法学概論などの科目で、法学とはどういうものかひと通り勉強なさったかもしれないし、上級生の方はもう少し専門的なことも勉強されたかもしませんが、実は法律論というものがよくわからないという方も多いのではないかと思います。たしかに経済学とか他の分野と異なって、法というものは規範論理を扱う、つまり現に「どうあるか」という事実を扱うだけではなくて、「いかにあるべきか」という規範次元の議論をすることに意味があるわけですから、そういう学問に独特の癖がかなりあります。まあ今日の話は、あまり法律論にならないように話を組み立てるつもりではありますが、法律家の話というものは、あまりおもしろい話にはならないわけで、どうしても多少は理屈っぽくなることはご勘弁下さい。それが一番目のお断りです。

二番目は、これはもう少し深刻なことなのですが、「ことば」というものの使い方に関する自覚の問題です。とくに地域政策学とか都市学というような新しい学問をやる場合には、はっきり自覚しておくべきだと思うのですが、要するにあまり空虚な言葉は使わないという覚悟が必要だと言っておきましょうか。たとえば「自治」にせよ「分権」にせよ、今の日本ではプラスイメージの言葉ですね。「もっと住民参加を拡大して自治体を活性化すべきだ」とか、「もっと分権を進めると日本は良くなる」とか、まあそういう前向きな議論ももちろん必要なのですけれども、実はそれだけでは済まないことがいっぱいあるということです。もちろん学問というものは、言葉を使ってやっていくしかないのですけれども、申し上げたいのは、空虚な言葉に振り回されてしまうのはまずいということなのです。何でもいから「自治の問題」だと言いさえしたら、それで事柄が解決したかのように思ってしまう。そういう観念的な言葉に頼るようになると、その場所から議論は現実から遊離しはじめるものであって、単なる言葉の遊びになりかねない。ここは、あらゆる学問、とりわけ社会科学的な学問をやらうとする者が、たえず自覚してなくてはいけない基本中の基本だと思います。得てしてかっこいい言葉を、しかもうまくカタカナ言葉などを使ってみますと、すっかり説明した気分になってしまう。聞いている方もその場限りでは、何かわかった気になってしまうということがありがちなのです。

まあ本当はそうやって、きれいな言葉だけを綴って講演や原稿を終える方が、格好は良いしやりやすいのですが、やはりそれだけでは安易すぎるということを、みなさんも少し頭の隅っこに入れて、言葉というものに対する責任ということを考えてみて下さい。学生というものは、教科書を読んでも先生の講義を聞いても、ともかく現実の現象をいろいろにうまくわかりやすく説明してくれているわけですから、まずそれを理解して、そういった言葉を先生と同じように使いこなせるようになるのが最初の訓練でしょうけれども、それだけで満足しないで、もうちょっと言葉にこだわってみる、自分が使う言葉というものに責任を持つてみるという気持ちが必要だろうと思います。ちょっと抽象的に過ぎますが、ぜひそういう気持ちで今日のお話をさせて頂きたいと思います。

三番目に、これは一番申し上げにくいことなのですが、「分権の意味、自治の法理」というタイ

トルを付けてお話をするわけですが、これで今後日本の社会はどのような風になるのか、日本の行政は5年後10年後どのような風になっているのか、お前はどのように考えているのかと聞かれると、実のところはよくわからないのです。今の世の中は、本当に見通しをたてるのが難しく、正直な所よくわからないことがいっぱいあります。とりわけ世の中が大きく動いている時に、リアルタイムでそこに生きている人間は、同時代に起こっている事象について、本当に見通しがつきにくいのです。おそらく10年か20年たってみれば、2000年という時期が大変な激動期だったのだという事におそらくなっているだろうと思うのですが、しかし歴史というものは、今我々が普通に予想しているような展開の仕方をするとは限らないし、私だってこれまで分権改革が必要だという立場でいろいろと言ってきたけれど、5年後10年後はすっかり豹変して、分権改革が行き過ぎたから今度は集権改革をするべきだなんて書いているかもしれない。まあわかりませんが、だからこれは先ほど申し上げたように空虚な言葉を使わない方がいいという話とつながるところだけれど、本当に責任をもってこれからどうなるかなんて予測は、誰もできないと考えておいた方がいい。結局は足を地につけて、確実なことをきちんと分析し理解する、そういう地味な営みが大事ということをぜひ申し上げておきたいと思います。

さて本題にはいることにしますが、レジュメでは大きく四つの柱に分けてあって、最初に分権はどこまで進んだのか、二番目は何のための分権なのか、三番目が自治法制度のどこが変わったのか、四番目がこれからの自治体行政の課題、と一応体系的にはなっているのですが、みなさんは法学部の学生ではないわけですから、地方自治法の条文がこういうふうになったというような細かい話はもちろんしません。そういう制度的な技術論ではなく、もうちょっと原理的なものの考え方のレベルの話をしたいと思っています。時間の関係でこのレジュメにあることを全部お話しできるとも思いませんが、なるべく基本的な考え方のレベルの話にするつもりであることを申し上げておきたいと思います。

## 1 分権はどこまで進んだのか

### <分権改革の経緯>

早速本論に入りますが、まず分権改革というものは、現在どんな状況にあるのか、どこまでやれたのか、あるいは何をやり残しているのか、ということです。こういう問題に相当詳しい方もおられるでしょうし、よく知らないという方もおられるので、どのレベルでお話しすべきか迷う所なのですが、要するに大事なことは、分権改革というものは、まだ始まったばかりで、およそまだ完成段階に達してはいない、未完成な状況であるという認識が基本だろうと思います。もちろん、今年の4月1日から地方分権改革の一括法といって、地方分権改革に関連する全部で500位の法律について法改正が行われたわけですね。それからもちろん地方自治法という自治制度の根幹をなす基本法について、かなり抜本的な改正をした。国会に提出されたこれらの法律案を机に積みますと50センチくらいになります。大変な分量ですが、とにかく無事に法律になって、

すでに施行されています。

ところで一般にこの種の大きな改革は、それ以前の段階で行われていた諸々の課題の100%が実現しているわけではないですね。つまり本来分権改革とはこういう中身であるべきだとして議論されていたものを100とすると、現実に法改正で実現できるのは、せいせい20から50くらいのもので、つまり明らかに積み残しがあるのですが、それでもいったん法律ができてしまうと、その新しい法律の解釈運用ということが大事になりますから、注意がもつばら新法だけに集中していくわけで、まだ半分以上宿題が残っているという事を忘れがちになってしまうきらいがあります。言いかえれば、本来の大きな改革課題が、単なる法律の解釈問題に矮小化されてしまうということですから、そのところはぜひ注意をしていただきたいと思います。

さて分権は、どこまで進んだのかという話ですが、分権論議のプロセスについて詳しくお話するのはやめておきます。何年に何があったという話をしてあまり意味がないでしょうから、ごく簡単に言いますが、今次の地方分権改革の直接の出発点は、1993年6月の衆・参両院における地方分権推進の国会決議に端を発します。もちろん地方分権という問題は、もっともっと古くからの政策課題で、地方自治関係者、つまり自治体公務員とか地方自治法を勉強している学者などで構成される「地方自治業界」というものがあるとしたら、そこでは戦後一貫して分権改革の必要ということが言われてきた。そういう意味でこれは実に古いテーマだったのですけれど、これが93年頃ちょうどパブルが弾けて自民党の未来永劫続くかと思われた単独政権の最後の最後の段階で、93年6月に地方分権推進の国会決議がなされたこととなります。その後すぐ細川内閣になり、村山内閣と続くこととなりますが、そのあたりで各関係団体からの地方分権推進の答申などが行われて、95年7月に地方分権推進法という法律ができます。この法律によって地方分権推進委員会という特別な委員会が設置され、橋本内閣時代ですが96年から97年にかけて第一次勧告から第五次勧告まで、5回に分けて勧告を出している。そしてこの勧告を受けて政府が、地方分権推進計画なるものを作って、それをさらに受けて国会で地方分権一括法を制定することになったわけです。

<なぜ分権が進んだのか>

それでは、何故それまで何十年もちっとも進まなかったものが、何故急に進んだのかというと、これは日本の自治体の実力が充実したからそれを獲得できたのだとか、日本国民の熱い決意で地方分権を推進したのだと言うわけにはいかないですね。どうもそういうことではなくて、これは要するに明治維新以来の霞ヶ関体制を何とかしなくてはならんという事情の方から理解しなくてはならないでしょう。国のレベルの行政をどう改革するかという一連の改革課題、第三の改革という言い方がよくされますが、第三という意味は、明治維新が第一で、戦後改革が第二、そして今回が第三の改革という考え方ですね。ずいぶん粗っぽいのですが、それくらい根本的・抜本的な制度改革であると理解して下さい。明治政府が一生懸命中央集権的な体制を作り上げて、それで効率的に先進国に追いつこうという仕組みを作り上げた。これは戦後も基本的に同じであって、最初にお話し

しましたように、先進国のシステムを真似して日本も早く追いつき追い越せるように頑張ったわけです。そのためには霞ヶ関ですべての制度を設計するのが便利であった。一般国民の幸せとはなんであるかということ少数のエリート官僚が考えて、これが一番良いと決めると、それを全国画一的に行うという仕組みが一番効率的だったわけです。自治体が個々に判断して、地域ごとに決めるなんて仕組みは効率が悪いわけで、中央集権的な画一的な仕組みにならざるを得ない。その結果、戦後の高度経済成長を経てようやく日本は、現在の姿までに至ったわけですけど、しかし今や明らかに世の中は変わってしまった。もはや追いつけ追い越せでは済まない、どこにもモデルのない時代に入ってきたわけで、一体ぜんたい国民の幸せとはなんぞや、行政は何をすべきかということに関して、霞ヶ関の一握りの官僚が一番賢くて最善の判断ができるなんて保障はどこにもないことが、誰の目にも明らかになってしまった。そこでシステムを変えようということになる。

ひとつは規制緩和ですね。もっとマーケットのメカニズムを信用して、行政があれこれ面倒を見るのではなくて、市場を通じた消費者の選択を信頼し、行政的規制が少なければ少ないほど良いということになっていく。他方で、霞ヶ関の行政官僚達に対して、国民を代表する政治家がもっとリーダーシップをとれば良いということで政治改革が必要であるということになる。しかし一番実質的なことは、もう一つのシステム改革としての地方分権ですね。これは、何が日本国民の幸せであるのかということ、霞ヶ関の人間が全部一律に決めるなんてことはあり得ないのであって、それぞれの地域の住民がもっと自律的な地域的な選択をしていく世の中になってしかるべきであるということですね。

このようにきわめて大雑把に言って、政治改革とか規制緩和とか地方分権改革とか、すべて要するにこれまでの霞ヶ関中心のシステムを変えるという点で軌を一にしているわけですね。そういう大きな動きの中にあつたからこそ、地方分権改革も、ちょっと皮肉っぽいですが、日本の自治体の実力がある意味では越えるレベルまで、一挙に進んだということになるのかもしれない。今回は、これまで地方分権なんて見向きもしなかった経済界の人が割と支持してくれたということが大きかったと思います。財界の方達が、規制緩和と地方分権は、行政改革の車の両輪であるという言い方で、分権の後押しをしてくれたわけです。たしかに車の両輪と言っても良いのかもしれないが、ただしずいぶんサイズの違う両輪なのであって、現実にはずいぶん乗り心地の悪そうな車の両輪です。たとえば地方分権によって自治体権限が強化されたら、自治体が今よりも規制を強化する場面もあり得るわけで、必ずしも規制緩和になるわけではないでしょう。まあしかし中央の行政改革のためには、規制緩和も地方分権も両方必要だということで、どんどん進んできたということになります。

#### <分権の受け皿整備論>

ところで、これまで地方分権改革が進まなかった大きな理由のひとつとして、分権の受け皿整備論というのがあります。つまり、地方分権というのは国が今まで持っていた権限を自治体に渡すわ

けですから、それを受けとるための受け皿として、まず自治体側が整備されていなければならない、つまり分権よりも受け皿整備が先決であるという「受け皿整備前置き論」と言えます。これは実質的には、受け皿整備ができないうちは、分権はできませんねという効果を持ちます。これはかなり説得力があるわけで、分権論議の大きな壁だったのです。例えば高崎市なんていうのは、受け皿として小さすぎるから前橋市と合併して大きな市になったら権限をおろしても良いというようなことになる。もちろん高崎市は立派な一人前の市ですけど、日本全国にはたしかに行財政能力という点で非常に貧弱な町村などがまだいっぱいあるわけですね。これらを大合併して、全国を300とか1000とかの市に編成し直して、それから分権をすればいいではないかという議論の仕方になります。これは一見正論なのですが、しかしそれを言っていたら、結局いつまでたっても分権はできないのです。市町村合併だってそんな容易なことではないし、都道府県合併なんて言ったらますます困難である。したがって受け皿整備が先だという議論は、永遠に分権改革はしませんということに等しいだろうということになります。そこで今回の分権改革では、受け皿整備は一応棚上げにして、現状の都道府県・市町村を前提に、とにかくやれるところからやってしまうということで合意ができたことが大きかったのだと思います。しかし受け皿論は一時棚上げになっただけで、消えたわけではありません。むしろ今後ますます説かれるでしょう。これは分権改革の大きな論点のひとつだと思います。

<分権論をめぐるさまざまな矛盾や逆説>

このほかに、分権をめくってはさまざまな矛盾や逆説が生じます。たとえば地方分権を確実に一気に推進しようとするれば、どうしても分権的ではなく、集権的に実行しなければならなくなるということも、パラドックスの一つでしょう。つまり分権にせよ自治にせよ、これは要するに国が持っていた権限を自治体に譲り渡して、自治体ごとの多様な判断を尊重するという価値原理ですから、全体としてはものすごく多様なシステムになるはずであり、まさにそのことに意味があるという考え方ですよ。しかし戦後改革としての分権改革も、今回の改革も、基本的には上から分権改革を押しつけているわけですね。画一的な分権制度を国が作って、全国一斉に実施するわけです。そういう概念矛盾のようなところがあるわけですが、まあしかしこれもやむを得ないといえはやむを得ないことでしょう。

さらに、これもひとつのパラドックスと言えらると思いますけれど、地方分権改革を養成するというのがおよそ現実的でない時代、長い間そういう時代が続いたのですけれど、およそ実現可能性が見えてこない時代においては、多くの人が「分権が必要だ、分権が必要だ」と大合唱していたのです。しかし少しずつそれが実現化に近づいて来ると、だんだんにいろいろな立場の違いが出てきて、そう簡単に分権万歳というだけで一つにまとまるというわけにはいかないということになってきます。たとえば、分権改革がおよそ実現しそうなときには、全国の自治体が足並みそろえてもっと分権化するべきだと言っていたはずなのに、実際にある権限を都道府県におろすのか市町



村におろすべきかなどという議論が具体的になってくると、市町村にしてみれば、自分たちの近くにいる都道府県庁に権限があり、今までより県庁が威張ることになるのではかえって困る、むしろ国が権限を持っていてくれた方がありがたい、といった具合に、本音と建て前というか、総論と各論の違いというか、いろんな矛盾が出てくることになります。

あるいはまた、分権改革の作業というのは、結局のところは、それまで権限もお金も一手に抱えている霞ヶ関の各省庁を相手に分権推進委員会が議論をして、この権限は県におろしなさい市町村におろしなさいという議論をいちいちして行くわけです。どうしてもそれは交渉ごとだから、ある程度は妥協せざるを得ない。理想的には、完全100%分権が望ましいと思っても、現実には建設省なら建設省、農林省なら農林省のお役人に見れば、自分たちの存在基盤が足元から切り崩されていくような話なんですから、必死になって守る。だから100%自治事務にしたいけれど、まあ80%で我慢するとか、60%で我慢するというようなことになるわけで、それでもゼロよりはましというような、お互いに苦渋の選択をしていかなければならない。改革とはそういうものであって、白紙に新しく図を書くように理想的な改革を一挙に実現できるわけではない。これまでの制度の経緯というものも尊重しながら、できるだけことをしていくかないわけですから、結果的に相当に妥協的なことになってしまいます。しかしそうすると、今度は分権陣営の方から、そんな不十分な改革はけしからんといって叱られるわけで、四面楚歌みたいな状態になることもあったわけです。こんなことをあまり言っていると愚痴みたいになるので、この程度にしておきますけれど、要するに今回の分権改革に至るまでの論議も、そんなにきれい事では済んだわけではない、いろんな矛盾に満ち満ちていたのだということは、ぜひ認識しておいていただきたいと思うし、今後ともそういう状況が続いていかざるを得ないということでもあります。

## 2 何のための分権なのか

### < 制度改革と意識改革 >

さて、さきほどたとえ制度が変わっても人々の意識が変わらない、制度と意識のずれのことを指摘しましたが、何故そんなことがおきるのか、とりわけ一般の国民にしてみると、分権改革というものはいったい何の意味があるのか、今ひとつピンとこないということがあります。これは、否定できない事実だろうと思います。もちろん例外的な方もいらっしゃるでしょうが、一般の住民からすると、地方分権改革というテーマは、たとえば首都機能移転などというような話とくらべると、わかりにくさが際立つわけですね。実は首都機能移転という話も、なんのためにやるのかかわらないと言えわからないですけど、とにかく東京からどこかに首都を持っていくらしいということはわかりやすい。それに対して分権改革というのは、住民にしてみれば、所詮は役所同士の権限争いみたいなものではないかと思われてしまう。

国や自治体の役所の中の仕組みがどうなっているかは、一般の住民にとってはブラックボックスみたいなものであって、ある行政サービスを県が行っているのか市が行っているのか、あるいは国

が行っているのかわからないことが多いし、わからなくても別にさしつかえない。たとえばゴミを出しておくとか収集トラックがやって来て、どこかに運んで処理をしてくれるという行政サービスについては、市がやっているのか県がやっているのか国がやっているのか、よくわからない。まあゴミ処理ぐらいならご承知かもしれませんが、もっと複雑ないろんな行政サービスになりますと、どのレベルの行政がやっているのか、あまりよくわからないことがあると思います。これは制度が非常に複雑だったから、わからなくて当然なんですけど、同時に住民にしてみれば、どのレベルの行政であっても、ちゃんとサービスをやってくれさえすれば良いという気持ちがあるわけでしょう。あるいは納税者の気持ちとして、自分の納めるべき税金が全体でいくらになるのかには大いに関心があるけれども、国税がいくらで、地方税は何割かということはそんなに気にしない。いずれにせよ税金として取られてしまうわけですから、自分が払っている税金のトータルに見合うだけの行政サービスがなされているならば、まあ住民は納得するということなのだろうと思います。もちろんなかには、自分がいくらを国税として国に納め、いくらを県に納め、いくらを市に納税しているかを気にする方もおられるかとは思いますが、実はそんなことは気にしてない方のほうがはるかに多いだろうと思います。

しかし分権というのは、そこが違うはずで。自分が払う税金が国の方に行ってしまうと、その使い方も国で決めてしまうという場合と異なり、そのお金が自分の住んでいる市に行き、その使い方も市のレベルで決定できるということならば、それは自分にとってははるかに身近なことになるし、その財源を市が、道路を作るのに使うのか、学校を作るのに使うのか、高崎経済大学のために使うのかというようなことについて、自分の意見も言うし、他の人の意見も聞いて、大いに議論をして決められる。地域の単位で自律的・自治的に決められる事項が増えるということになれば、もっと行政サービスと税金の対応関係も見えてくるし、公共的な政策決定にも関心を持つようになるということになっていくはずで。今まではそのところ、つまり税金と行政サービスの対応関係がほとんど断ち切られていて、なにか行政の方で適当に決めていたらしいが、よくわからない、せいぜい効率的にやってよという程度の他人事のような感じにとどまっていたのだろうと思います。今は税金のことだけを言いましたけれど、行政サービスの組み立て方や中身についても、すべてそういうことが言えるでしょう。

#### < 分権の本当の意味 >

言い方を変えますと、地方分権によって、これまで国の事務とされてきた仕事が、今度は県の事務になったとしても、しかし県がその事務を行う仕事の仕方は、以前と何も変わらず全く同じだったとしたらどうでしょう。たとえば都市計画というまちづくりの仕事が、今度は市の権限になったのですが、しかし高崎市が、この折角の都市計画の決定権限を、以前に国の事務とされていた時と全く同じようなやり方をするのだとしたら、住民から見れば、分権化にいったい何の意味があるの？ということになりますよね。それを住民は地方分権に無関心だと文句を言ってみても仕方がな

い話です。同じ都市計画なら都市計画という権限について、今まで国の事務であったために画一的な基準が要求され、地域の工夫ができなかったことがあるとすれば、今度は市の権限になったのですから、まちづくりというものをもっと総合的に、市の実情に合わせて、関係するいろんな行政の分野を総合して、地域住民の意見をもっと聞いて、以前よりもずっと高崎市らしい都市計画行政が展開できるようになったということになれば、なるほど分権というものは大いに意味があるではないかというふうに住民に伝わるだろうし、それだったらもっと権限も財源も分権化した方がいいのではないかという風に発展していくのではないかと思います。

レジュメに「OSが変わってもソフトが変わらない」という表現をしてありますけれど、これは一つの比喻です。みなさん大部分はパソコン世代だろうと思いますので、おわかりになると思いますが、念のため申すなら、OSというのは、ウィンドウズ98とか95というようなパソコンを動かしている基本的なソフト、オペレーションシステムのことです。もちろんこれもプログラムの一種なのですが、他のプログラムを動かすプログラムというか、一番の基礎になるプログラムですね。その前提の上に、一太郎やエクセルのような個々のアプリケーションソフトが動いているわけですよ。そういう基本ソフトたるOSと個々のアプリケーションソフトとの区別というものを、ここで比喩的に考えてみたいのですが、分権改革というものは、要するにOSの改革なのです。それに対し、都市計画法や公害規制法や社会福祉法などの個々の法制度は、一太郎などのアプリケーションソフトにたとえることができます。そして、一つ一つの法制度の動かす方を決める基本ソフトが、これまでは機関委任事務というような集権的なプログラムだったのですが、それを分権的なOSに変えようというのが今度の分権改革です。しかしウィンドウズ95を98に変えたとしても、前のOS時代のソフトが一挙に動かなくなるわけでもないのが普通です。多くの場合は前のソフトをそのまま使っても、ユーザーにしてみればOSが変わったということはほとんど感じられないことになってしまう。しかし分権改革というものは、もっと基本的なOSに係わる大改革なのであって、今までの個々のアプリケーションソフトをそのまま動かしているのでは、あまりにももったいない。新しいOSにふさわしく新たにできるようになったことがいっぱい増えているわけですから、そういう可能性を使わないのは実にもったいない話です。それをやってみせるのは法制度のユーザーとしての自治体以外ないのですけれど、新しいOSにふさわしい新しいソフトを開発して、自治体がいるいろいろな可能性を示せば、住民もなるほど分権とはこういう意味があったのかということを実感してわかるということになるんだろうと思います。

#### < 国家理念と人権思想の世界史的变化 >

さて、少し先を急ぎますが、今度はもう少し大げさな話なのですが、もっと大きくマクロに見た場合に、これからの21世紀の社会において、分権的・自治的な法システムというものが、何故必要と考えられるのかという問題を、もう少しきちんと整理しておきましょう。これまでの人権思想や国家理念の歴史の変遷というものの延長線上に、分権の意味を考えてみるということになります。

これまでみなさんは教科書や講義のなかで、基本的人権の思想や基本的な国家理念について、たとえば19世紀社会においては、国家の基本理念は夜警国家であり、人権の基本理念は自由権であったということを勉強されたでしょう。要するに人間が人間らしくあるためには、精神的な自由や経済的自由ということが根本であり、国家というものはせいぜい安全と秩序を守る役割だけをしていればよかったです。それが20世紀になってくると、自由権だけでは足りず、いわゆる社会権、生存権という思想が確立し、それに対応して国家の役割も、現実に人間が生きていけることを保障する制度を備えた福祉国家、社会国家でなければならないということになった。それが20世紀的な国家理念・人権理念の基本だったのである。もちろんこれはすごくおおざっぱな話ですよ。本当はそんなに簡単ではないのですが、強引に図式化してしまえば、そういうことになります。そして、何も世紀が変われば基本理念もかならず変わらなくてはならないということもないのでしょうか。やはり100年にいっぺんくらい、そういう大きな変化がおきているわけですね。さてそれでは、21世紀の国家というものは、どういう基本理念に立脚することになるのだろうか、またそこにおける基本的人権の基本理念は何なのだろうか。ぜひ考えてみて下さい。もちろんまだ答えは出ていません。誰にもまだよくわからないのです。我々はまだ20世紀の延長線上にいるわけですから、ぴったり2001年から一挙に変わるというものでももちろんないでしょう。徐々に、しかし確実に世の中が変わっていくはずなのですが、それがどうなるのかを考えるためには、やはり歴史の変化の意味をもう一度考えてみるしかないのです。

さてそれでは「自由権から社会権へ」と簡単に図式化してしまった基本的人権の思想の変遷の意味を、もう一度考えてみましょう。これは20世紀社会においては、もはや自由権なんて古くさくて、もう要らないということでは決してありません。自由はもちろん大事なただけけれども、人間が人間らしくあるためには、自由だけでは足りなくなったということですよ。つまり、基本的人権思想というものの本質は、少しも変わっていない。つまりそれは人間の尊厳、人間が人間らしくあるためには、何が一番必要なのかということです。近代以前の社会において、もろもろの中世的な束縛の下にあった時代から見れば、近代社会において人間が人間らしくあることの基本は何かって言ったら、それは自由だっていうのが自由権思想の意味です。そのような人間の自由ということの重みというものについては、今のあまりにも自由すぎるみなさんのような若い方には、ピンとこないかもしれないけれど、この辺は最大限想像力をたくましくして、歴史を追体験してみる必要があるわけです。自由が何故貴重であったのか、何故それが人間の尊厳に結びついていたのかということですね。それは今だに人間の尊厳の基本です。しかし20世紀的な社会になっていくと、世の中はもっと複雑になっていって、単に自由であるというだけでは、人間らしく生きているってことにはなくなってしまふ。現実に今日食べるパンや今日寝る住居を確保できない人たちに対して、それを保障する仕組みが国家にあるべきだというのが、福祉国家の思想ですね、つまりこれも人間の尊厳を確保して行くために何が必要なのかという問題であるわけです。要するに人間の人間らしいあり方にとって何が必要かという捉え方が時代とともに変わってくるわけです。

<21世紀社会の特質と分権システム>

それでは、あらためてこれからの社会はようになっていくのかという問いになる。これからの21世紀社会においても、人間の基本的自由の思想は、人間が人間らしくあるために当然に必要でしょうね。それから社会構造から必然的に生じてくる弱者に対する福祉的なサービスが必要であることも、少しも変わらないでしょう。しかしそれだけで足りるのだろうか。そうやって自由であったり、福祉を保障されていさえすれば、人間が人間らしくあるということになるのだろうか。この点については、いろいろな考え方があり得るし、まさに皆さん自身の問題として、真剣に考えてみる必要があるでしょう。

ある意味で21世紀はとうに始まっているのであって、今の我々にとって、人間が人間らしくあるために必要だと考えるものは、いったい何でしょうか。たとえば「自己決定権」という考え方があります。単に住民が、行政からサービスを受けたり、安全を守るという名目でいろいろな規制を受けたりする受動的な地位にとどまるのではなく、もっと主体的に一個の自立した人間として自分のことは自分で決める、さらに諸々の公共的な政策決定に参加していく、そういう積極的な自立ですね。自己決定ということは権利であり、かつ責任であるわけですけど、そういう能力や資格を与えられていないと、人間はハッピーとは言えない、人間が人間らしくあるとは言えないと、今日の人々は感じ始めている事は確かです。

新しい世紀の人権思想ということを考えてとき、ここに一つのヒントがあると言えるでしょう。しかし自己決定といっても、その範囲がどこまでなのか、他人に迷惑をかけなければ何でも自分で決めて良いのか、そこからいろんな問題が生じてくることになるのだらうと思いますが、少なくとも成熟した人間の自立的・自律的な決定という意味における自己決定ということ抜きにして、これからの人間が人間らしいあり方とか、人間性の尊重とかは語れない時代になるのだらうと思われまます。そうだとすれば、さらにそれをもう少し広げて考えれば、ある地域と一緒に住んでいる人間達が、その地域のことを、地域自律的・地域自治的に決定していくということ、これも一種の自己決定権の社会化、社会的な自己決定権と言えるのかもしれません。まあたしかに、地域の自己決定権と個人の自己決定権とは、ちょっと違うのではないかという気もしますが、似ている面もあるかもしれませんね。

私の説明を聞いていて、ずいぶん曖昧なものだなと思われるかもしれません。しかし憲法学でもこれはまだ最先端の議論であるでしょうし、まだいろいろな議論が試みられている段階なのです。要するに世界が大きく動こうとしているということですね。

<地域自治的行政システムの存在意義>

今度は少し別の面から考えてみましょう。20世紀の大半は、福祉国家・積極国家・大きな政府が当たり前で、とにかく経済成長を遂げて、経済的な富を大きくすることが第一であり、そうしたらみんなが腹一杯食べられるようになるという前提の下に進んできたわけですが、21世紀を待たずと

も、そういう高度成長主義が限界に来たことは明らかです。新世紀の社会を根本的に規定するのは、むしろ地球全体が有限であるという冷厳な事実でしょう。環境資源・エネルギー資源・食糧資源など、なにをとってみても良いのですが、地球には限られた資源しかない。これを大勢の人間が何とか折り合いを付けて生きていかなければならないのですから、それを可能にする行政システムや経済社会システムを作っていくべきを得ないのです。となると、それに適した行政のシステムというのは、どんなものになるのでしょうか。これがなかなかイメージがつかみきれない難題です。

地球資源とか地球環境という課題は、当然に国境を越えて、まさにトランスポーダーで対処しなければならないはずですから、それでは地球政府や世界連邦を組織しなければならないという風に展開するかというと、これはあまり現実的でない。いずれはそうなるかもしれないけれど、当面は主権国家の仕組みがそう簡単に無くなるとは思えません。むしろ、発想を逆転してみるべきでしょう。たとえば環境問題の中でも廃棄物問題を例に取ってみるならば、確かに今までは小さな単位でゴミを集めて埋めたり燃やしたりして処理をするよりも、大きな単位でゴミを集めて、大きな工場で燃やす方が、いわゆるスケールメリットがあって効率的だといわれてきた。大きなことはいいことだったのです。しかしこれを突き詰めていけば、実際上きりが無いわけです。巨大規模の処理システムを作れば作るほど、ゴミの総量も処理のコストも増大する一方になってしまう。ゴミ問題は深刻で、何とかしなければということは頭では解っているけど、しかし現実問題として、皆さんもそうだと思いますけれど、とりあえず決められた日にゴミを所定の場所に出しておけば、とにかく誰かが持って行って処理してくれている。誰かが持って行くのではなくて、市が持って行ってくれているのですが、とにかくどこかで税金を使って燃やして処理してくれる。そうするとゴミ処理問題は大変だということを観念で理解しても、結局それだけで済んでしまうわけです。しかしこれだけだと、ゴミは減らないですね、結局際限なく増え続けていく。際限なく巨大規模で処理していくということになりかねない。しかしおそらくこういうやり方は、もう長続きしないであろう。

そこで、たとえばいま皆さんが座っているこの教室を、ひとつのコミュニティだと想定しましょう。ここの教室の中で出るゴミは、この教室にいる人間の責任で処理すべきだというルールになったとすれば、これは大変ですよ。みんなでお金を出し合って、誰かに処理を頼むことにするのか、それにはどれくらい費用がかかるのかという話になって、それくらいならゴミを出さないように努力した方がいいんじゃないかということになって、初めてゴミの総量自体を減らそうという正しい方向に話が進むことになるのだらうと思います。

申し上げたいことは、環境問題とか環境資源とか、本質的にグローバル対処が必要な問題については、つねにグローバルなガバメントの仕組みが有効なのかということ、かならずしもそうではなくて、国際協力ももちろん必要でしょうけど、むしろ一番必要なのは、小さなローカルな単位で、自分たちの目の届く範囲、自分たちが実感できる範囲内で、この廃棄物をどうするのか、この環境をどうするのかということに関して、まさに一人一人の責任を基礎に地域の問題として、共同の責任で対処するルールを考えるということです。この地域ではゴミを減らそうというルールを作る、そ

れは必ずしも隣町のルールとは違うのかもしれないのですが、しかし地域自治体の責任において地域自律的に、その地域の公共ルールというものを作っていくことになる。こういうローカルなシステムの着実な蓄積とその総和ということ抜きにしては、どうもグローバルな問題が解決しそうもないということは、ほぼ確実なのではないかと思えます。

時間の余裕が少なくなっているので、やや舌足らずでなんですが、この点はその程度にしておきますけれど、要するに地域自律的・分権的なシステムというものが、21世紀社会においては、本質的な課題として必要になってくるということ、ぜひご自分の身近な問題に引き寄せて考えてみて下さい。私が申し上げたことは、決して普通の教科書に書いてあるようなことではないわけで、さっき言ったように、今後の社会がどういう基本原理を軸に考えていったらいいか、まだ本当は誰もよくわからないのですけど、まさにそういうリアルタイムの問題を、みなさんの方がより多く21世紀を生きざるを得ないわけですから、みなさんの人生を通じての大課題という風に考えてみて下さい。

### 3 自治法制度のどこが変わったのか

#### < 国と自治体の役割分担原則 >

さて、地方自治法の中味が、今度の改正でどのように変わったのかという問題については、本当なら90分の講義を3回くらいやらないと話せないような中身なのですが、ここでは基本的な考え方だけ申しておきたいと思えます。

まず、何よりも「国と自治体の間の役割分担の原則」ということです。今度の地方自治改正で一番基本になることは、もちろん機関委任事務の廃止とかそういう論点が幾つもあるわけですが、一番基本になっていることは、国と自治体の間でしっかり役割を分けましょう、それを今後の立法や行政の基本原則にしましょう、ということをはっきり法律化したということです。憲法の条文にそれが書かれるのが一番よかったのですが、そう簡単に日本の憲法は変えられないので、憲法の条文は触ってないのですけど、今ここでいう国と自治体の役割分担の原則は、いわば憲法に準ずるような規範的な価値を持ったルールであるという風に申し上げておきたいと思えます。

これまで国というものは、オールマイティであって、何でもやれるということが当然の前提とされてきた。自治体がやっている行政にしても、全部国がやろうと思えばやっても良いのだが、少し遠慮して自治体にやらせてやっているのだという程度の理解であったといつてよいでしょう。しかしながら、今度は地方自治法の1条の2の第2項で、国は、次の3つの仕事をするという風に限定されました。まず第一は国際社会における国家としての存立に係わる事務、これはまあ国の仕事ですね。外交とか防衛とか、通貨に関すること、あるいは、裁判制度など、連邦制の国家だと各州に裁判所があるのが当たり前ですが、日本は連邦制ではなく単一国家ですから、司法権というのはやはり国の仕事であります。そういう国家の存立に係わること、国の仕事である。二番目は、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関すること及び地方自治に関する基本的な準則に

関すること、そして三番目に全国的な規模もしくは全国的な視点にたって行われなければならない施策及び事業の実施です。これら三種のことは国が本来果たすべき役割なのであって、それを国は重点的に担うことになる。それ以外の住民に身近な行政は、できる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するということが大事だということが、明確に条文化されたということが重要であります。これが役割分担の原則ですが、さらにそれを受けて、2条の11項には、地方公共団体に関する法令の規定は、「地方自治の本旨に基き、かつ、国と地方公共団体の適切な役割分担を踏まえたものでなければならない」と規定されています。つまり国と自治体の役割分担の原則というものは、単に抽象論として言っているだけではなくて、今後作られる諸々の法律は、この役割分担をふまえた上での立法でなければなりませんよということをわざわざ言っている。これは法律によって、将来の立法府にとっての立法原則を示していると理解すべきものだろうと思われまます。以上が一番基本的なことです。

#### < 機関委任事務の廃止 >

さて、あとは簡単にしますが、まず実際一番大きな意味を持ったのが、言葉は聞いたことがあると思いますが、機関委任事務の廃止という改革です。機関委任事務というのは、要するに国の事務の下請けを自治体にやらせていたしくみですが、これが諸悪の根源といわれてきたわけで、これを一気に廃止してしまったわけです。機関委任事務の典型としては、ついこの間選挙がありましたね。衆議院議員の選挙ですから、あれはまさに国の事務ですよ。だから本当なら国の役所が、全国津々浦々に国政選挙の出張事務所を作って、何年かにいっぺんの国政選挙のための仕事をするというのがスジになりますが、それは誰が見ても不合理ですよ。せっかく全国津々浦々に地方自治体があるのだから、国政選挙という国の仕事なのだけれども、その処理は自治体にお願ひした方が合理的ですし、実際に昔からそうしているわけですね、これは全国の都道府県・市町村の職員が投票所を作ったり、入場券を郵送したり、大変な仕事をするわけですけど、選挙ですから一斉に同じルールでやらないと困ります。この場合自治体ごとに違う投票のルールがあったりしたら混乱しちゃいますから、全国画一的にやらなければなりません。こういうのがまさに国の機関委任事務の典型であるわけです。

したがってそれ自体は、合理的なシステムとも言えるのですが、問題は、国政選挙のように画一的に処理すべき必然性が全然ないような事務事業まで、何から何まで機関委任事務とされてきたことが問題なわけです。選挙とか戸籍とかパスポートとか、そういう合理的な理由があるものに限っていれば良かったのですが、先程から述べているような街づくりに関する事務だとか、福祉とか教育というように、事柄の性質上全国画一的にやればよいというようなものではないものまで、とにかく機関委任事務とされてきたことが、日本の地方自治にとっては大問題だったわけです。というのも、機関委任事務に関しては、国の事務だとは言っても、実際の仕事は全部自治体にやらせているのに、それは観念的には、あくまでも国の事務なのだから、全部国のいうとおりに処理しなけ



ればいけない、ちょっとでも地域的な独自性を出したりするとすぐ叱られるという、そういう上下関係・支配服従の仕組みになっていたのです。それを制限するだけでなく、思い切って廃止することが今度の改革の一番大きな目玉ということになったわけです。

#### < 国の関与の縮小 >

国と自治体の関係というものは、比喩的によく親子の関係にたとえられてきました。みなさんもちょうど年齢的に、親から独立しているようなしていないような年代で、もう親許を離れて事実上完全独立に近いような人もいれば、まだまだすねかじりという人もいらっしゃるでしょうから、この比喩は実感があるかもしれませんね。ともあれ親という存在は、子どもに対してそれこそ箸の上げ下ろしにまで干渉するわけです。子どもがある程度自立心を持つようになって小遣いを渡すということになって、子どもの判断を信用はしていないから、たとえば鉛筆を買うならあの文房具屋さんでこういう鉛筆を買わなきゃいけないとか、おやつを買うのならこの店でこれを買いなさいとかすべて決めてしまう。子どもが気を利かせて、別のお店でもっと安くいいのを買っていたからそっちにしたよなんていうと、目の玉が飛び出るほど叱られるわけです。国の機関委任事務というしくみは、まさにそういうものでして、自治体が自分の裁量で工夫しようとしたら、かえってかならず叱られてしまうから、何でも国の指示のいうとおりにしか動かない自治体を作ってしまったわけです。

いくらなんでもそれでは子どもが窮屈だということで、今度はお小遣いを一件ごとの査定ではなくて、一月にいくらと子どもが自由に使っていい金額をまとめて定めて渡すシステムにしたとします。ところがこのお金は、建前上は子どもが自由に使って良いはずのだけど、しかし何に使ったかは全部報告しなさいなどとお母さんがいうわけです。これもよく似ている。つまり自治体が自由に処理できるはずの事務についても、あーだこうだと国の所管省庁がやたらに口を出す。これでは地方自治だといわれても、ちっとも自治という感じになりませんよね。こういう風に、あなたが自由に裁量で処理していい仕事ですよ、しかしどのように処理するかは事前に相談して下さい、あるいはどのように処理したかを事後に報告して下さいと、こういうしくみを法律用語では、地方自治体に対する「国の関与」という言葉で呼んでいます。要するに親の口出しですね。そこで今度の改革では、国の関与をできるだけ縮小しようということになりました。できれば全廃したいところですが、やっぱり自治体がおかしな事をやる場合もあるでしょうから、国がそれをチェックできる仕組みも不要とは言えない。だから必要な場合には国が口を出しても良いのだけれども、その口出しをする場合のルールを決めようということで、新たに関与のルールというものが法定されました。

その結果、これまで国の事務である機関委任事務については、もともと上下の関係ですから、国は際限なく口出しができたし、命令や取消もできたわけですが、それに対して今度は、国は口を出しても良いけれど、その場合の国の口の出し方を幾つかの類型に限定して、必ず法律の根拠がある

ことにした上で、しかも一種の手続的なルールを定めた。手続的なルールといってもピンとこないかもしれませんが、国と自治体の間の関係を、いわば他人行儀な関係にしたわけですね。今までは、国と自治体といえば親子みたいな仲間みたいなものではないかということで、法律上の権限などはっきりしないままに、ちょっと報告に来てくれ、ちょっと資料を出してくれといった形で国がいくらかでも干渉できたわけですが、今度は干渉するには干渉するだけの根拠がある。たとえば国が助言や指導をするならばしてもいいけど、指導の内容を文書にしてくれと自治体が要求できることにした。あるいは、国の方からあきらかにおかしなことを言って来たとき自治体が思ったら、第三者であるアンパイア、これは係争処理委員会という全く新しい組織ですけれど、そこに行くと国がこんなことを要求してきたけれど、自分はどうしても納得できないから、第三者であるあなた達が判断してくれとアピールできる、そういう手続きを作ったわけです。まあこれらはすべて、国が必要以上に自治体のやることに口出しすることを極力制限するという考え方で貫かれています。これが今回の分権の基本的な趣旨であり成果であり、かつ限界であると言えます。

以上のように、今回の分権改革を、国が持っている財源や権限をむりやり引剥がして、自治体のものに付け替えたという風に思うとしたら間違いで、実は今回はそこまで行ってないのです。その一つ前の段階なのであって、今まで国が自治体を下請けとして、思いのままにコントロールできた仕組みをやめて、自治体が現に実施している仕事は、国の仕事ではなく自治体の仕事としてやれるように変えた。そこにとどまっているといえどとどまっている。日本の従来のシステムを変えていくための非常に大きな一歩であったと、私たちは思っておりますが、しかしあくまでも一歩にとどまっていることは事実です。しかもその一歩でさえ、最初に言ったとおりせっかく与えられた権限を自治体が本当に使えるかどうか、危ういところもあります。もしその可能性を活用できないのだったら、元の黙阿弥です。それをいかに創造的に使っていけるか、日本全国の自治体にそこが問われているのだと思います。

#### 4 これからの自治体行政の課題

##### <自治体の法制度設計能力の課題>

さて、最後に、自治体にとってのこれからの課題という点についてお話ししておきます。自治体の法制度設計能力という表現をしていますけれど、何を言いたいのかといえば、これまで日本の地方自治体というのは、法制度というものは今まですべて国が決めてきたから、それに慣れきってしまっている。それは確かに国がけしからんわけで、自治体を自治能力を持った責任主体らしく扱ってこなかったわけです。しかし考えようによっては、このことは自治体にとっても気楽ではあったでしょう。みなさんもそうですね、親からああだこうだと干渉されるのはうるさいから、早く一人前に扱って欲しいと、ぶうぶう不平不満をいうでしょう？。しかし一人前になるってことは、すべてについてその責任も負うということですから、何か困ったことが生じたときには、親に頼めば後の処理をしてくれるという安心感もなくなるということで、実は大変なことなのです。しかし多少

は辛くても、そういうことができなければ、みなさんも本当に親離れしたことになるわけでしょう。自治体もそういう意味で、国離れができなければならぬ。となると、結局自分たちが与えられた能力を本当に活用するという課題が明確になるわけです。自治体の議会が作るルールのことを、条例と言いますが、高崎市なら高崎市のルールを、市条例という形でどんどん作っていく時代になります。この条例と国の法律が抵触した場合には難しい法律問題が生じるのですが、しかし基本的なことを言えば、高崎市という市に一番ふさわしい高崎ルールというものが、地域の実情に根ざして、地域の住民がもっともふさわしいと考える仕方決定されていくべきなわけです。そういう可能性が非常にたくさん与えられるということになれば、これまでの法律と条例の関係という問題も、抜本的に考え直しシステムとして再構成する必要があると思われます。

ここでもういっぺんパソコンソフトのアナロジーを使わせてもらうならば、ワープロソフトでも何でも良いのですが、ソフト会社が商品として売り出しているソフトには、一応標準的な使い方がありますね。このキーを押すとこういう機能が働くということが、標準値、デフォルト値として決まっています。これは、多くのユーザーにとって一番便利だろうと思われる使い方を、あらかじめ会社側が考えて決めているのでしょう。しかしユーザーというものは勝手なもので、自分はこのキーではこの機能ができた方が便利だとか、今まで使っていた別のソフトと同じような使い方をしたいとか、いろんな注文があるわけです。しかし今のソフトは、ほとんどユーザーの注文どおりに、使い勝手を変えることができる。大昔のソフトはそういう勝手ができなくて、会社側がセットした仕様通りに使うしかなかったのですが、最近ではすっかり変わって、ユーザーによるいわゆるカスタマイズが簡単にできるようになっています。つまり、デフォルト値のままでいいという人は、そのまま良いのだけれども、カスタマイズしたい人は、自由に変えられる。会社で隣の人が使っている一太郎をちょっと借りてみると、自分のとは動き方が全然違っているなんてことが起こりうるわけです。さてこの比喻を、法律と条例の関係に当てはめると、国の法律というのは基本的には制度の標準値・デフォルト値を決めるだけにする。日本全国を考えると、だいたい標準的にはこういう仕組みにしておこうということにすぎず、高崎市なり、群馬県なりが、その地域に一番適合する形にカスタマイズできるということが基本的に望ましいように思います。そういうのが今後の法制度の基本的なありかたになりうるのではないかという気がします。

#### <新しい政府間関係の構築>

最後に、新しい政府間関係の構築ということについて一言触れておきます。政府間関係という表現も、聞き慣れないかもしれませんが、つまり国、セントラルガバメントとしての日本国政府と、群馬県の政府、高崎市の政府というローカルガバメントの間のガバメント同士の関係ということですね。何もわざわざ英語で言うこともないのですが、日本語の場合地方政府という言葉は、あまり定着していない。まあこれまで、あまりガバメントとして扱われてこなかったのですから無理もないですね。しかしこれからは、それぞれが独立したガバメントとして、国と自治体の間に、イ

ンターガバメンタルな関係、つまり政府間との関係というものを構築していくことが望ましい。従来のように上下の関係だとか内部関係だとか、行政の仲間同士のままあって関係というのではなくて、堂々たる他人の関係になるということです。やたらに反撥し合う関係が望ましいということではないですよ、協力するところは協力する、競争するところは競争する。これは、県庁と市の関係も同じことです。こういうことができるかどうかということが、自治体の実力の見せ所だろうと思います。結局自治体にまかせたら收拾がつかなくなって、国が出ていかないとおさまらないということならば、やっぱり分権なんて無理だったねってことになるわけです。

< 地域的公共性の担い手の多様化と自治体の役割 >

もう時間がなくなりましたので終わりにしますが、これからはまさに地域政策学という新しい学問を開発し、自治体と学問の新しい関係を確立していく必要があるだろうと思います。その場合のキーワードは、やはり「公共性」とくに「地域的公共性」というものだろうと思っております。

ある地域に、高崎市なら高崎市という所にとって、何が住民にとっての公の利益、みんなの利益、なのか。これまでは公共の利益と言いますと、どうしても国家の利益と同一視されがちであり、そういう時代が長く続いたが故に、大蔵省官僚の考えることが日本国民の利益だというような乱暴なことがまかり通ってしまった。しかしそういう時代は明らかに過ぎ去ったわけです。もちろん国家的規模でのみ確保できる利益というものが全くなるわけではありません。それはそれで残るでしょう。また市場を通じてこそもっとも望ましい資源配分が実現するという要素ももちろんあるでしょう。しかしそのどちらでも解消しきれないもの、この地域の住民にとって一番望ましい公共利益という次元のことも、きちんと確保されなければならないはずです。

たとえば地域にとって、便利な道路を造る方がいいのか、緑の森林を残す方がいいのか、川の堤防を、洪水被害が出ないようにがちがちコンクリートで固めるのが良いのか、多少危険があるとしても市民が水に親しめるような親水公園にするのがよいのか、こういうような問題を考えていくとき、すべての地域に適合する唯一の正しい答というものが存在する保障はないわけです。時代や状況に応じて、それぞれの地域にとってベストないしベターと思われる解決を見出していくしかないでしょう。さらに言えば、それを市役所だけが決めるのだという発想も、もう成り立たないでしょうね。そうではなくて、一つの市の中にもさまざまな主体がいるわけですから、市民も企業も、外国人もNPOも、公共性に関わる意思と能力のあるいろんな主体がいるわけですね。したがってそれらの多様な主体が能動的に公共政策の策定に参加し、地域的公共性の判断基準を具体的なものにしていくことが期待されるわけです。地域政策学部が果たしうる役割も大きいと思います。そして地元自治体としては、これら多様な主体が活躍するフィールドの条件整備をするという役割こそが大事で、これは他に譲ることのできない自治体の基本的な役割と考えていくべきでしょう。

最後に駆け足になってしまっ、だいが舌足らずになりましたが、この辺で私のお話は終わることになります。どうもご静聴ありがとうございました。